

**TINJAUAN YURIDIS PASAL 10 (b) UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH
BAGI KEPENTINGAN UMUM TERHADAP PEMBANGUNAN
JALAN TOL**

**Ayu Trixie Trisilia
Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya
Email: muwcha@gmail.com**

Abstrak

Artikel ini membahas tentang mengenai tiga permasalahan yaitu (1) Bagaimana kriteria kepentingan umum dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum? (2) Mengapa pembangunan jalan tol dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum menurut Pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum? (3) Bagaimana konsekuensi hukumnya apabila jalan tol dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum menurut Pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum? Hasil dari penelitian ini yaitu kriteria kepentingan umum dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum tidak memberikan batasan mengenai kepentingan umum dengan kepentingan swasta. Kemudian pembangunan jalan tol dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum untuk memberikan kemudahan dalam pembangunan infrastruktur dan konsekuensi hukumnya apabila jalan tol dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum menurut pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum maka jalan tol harus dibedakan dengan kepentingan umum yang lain karena ada campur tangan dari swasta dilihat dari segi sumber pendanaan dan penyelenggaraannya.

Kata Kunci : Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Jalan Tol.

Abstract

This research was conducted to analyze three problems, there are (1) how the public interest criteria in the context of land acquisition for the construction of the public interest in accordance with the Law of the Republic of Indonesia Number 2 Year 2012 On Land Acquisition for Public Interest? (2) Why toll roads are categorized of the public interest in accordance with Article 10 (b) of the Law of the Republic of Indonesia Number 2 Year 2012 On Land Acquisition for Public Interest? (3) What legal consequences if the toll road is classified of the public interest in accordance with Article 10 (b) of the Law of the Republic of Indonesia Number 2 Year 2012 On Land Acquisition for Public Interest? Results from this research that the public interest criteria in the context of land acquisition for the

construction of the public interest in accordance with the Law of the Republic of Indonesia Number 2 Year 2012 On Land Acquisition for Public Interest no limitation on the public interest by private interests. Then the highway construction is categorized as one of the public interest in accordance with the Law of the Republic of Indonesia Number 2 Year 2012 On Land Acquisition for Public Interest to provide facilities in the construction of infrastructure and legal consequences if the toll road is classified as one of the public interest under section 10 (b) Law of the Republic of Indonesia Number 2 Year 2012 About Land Procurement for the Public Interest highway shall be regarded as a special public interest that can be clearly distinguished from the others because the public interest is no interference from the private views of the in terms of sources of funding and implementation.

Keywords: Land Acquisition, Public Interest, Toll Road.

A. Pendahuluan

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang memiliki peran penting dalam kehidupan makhluk hidup terutama manusia. Penggunaan tanah yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat harus didukung dengan pelestarian yang baik, agar tanah serta ekosistem yang ada di dalamnya tidak mudah rusak atau punah. Di dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dijelaskan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dipertegas lagi dalam pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Artinya bahwa tanah tidak hanya diatur dan dikelola oleh negara namun dimanfaatkan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat. Negara memiliki kekuasaan atas tanah dalam arti negara mempunyai kewenangan untuk mengatur semua hubungan atas tanah agar berbagai dimensi kebutuhan masyarakat secara perorangan maupun kelompok dapat terpenuhi.¹

Kemudian pada pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dijelaskan bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-

¹ Achmad Rubaie, *ibid*, hal 20

undang”. Dalam memori penjelasan umum, dimana kebijakan yang ditempuh oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum.² Jadi kepentingan perorangan dan kepentingan umum harus dijaga keseimbangannya. Artinya, bahwa kepentingan umum tidak boleh merugikan kepentingan pribadi begitu juga sebaliknya.

Pada perkembangannya, kepentingan umum ini menjadi suatu permasalahan yang besar dalam kehidupan masyarakat, yaitu sejak unifikasi dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hingga muncul Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum masih membatasi konsep kepentingan umum ke dalam suatu daftar kegiatan, tanpa menjelaskan kegiatan-kegiatan lain yang tidak termasuk dalam daftar kegiatan tersebut.

Menurut Hybers, kepentingan umum merupakan kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu, antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga negara, dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana publik, dan pelayanan kepada publik.³ Kepentingan umum juga dikatakan sebagai suatu proyek yang dilakukan pemerintah untuk masyarakat dan tidak bertujuan untuk mencari keuntungan.⁴

Sedangkan jalan tol, menurut ketentuan umum pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaanya diwajibkan membayar tol. Hal ini sesuai dengan apa yang terkandung dalam pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan. Dari pengertian jalan tol tersebut dapat disimpulkan terdapat kewajiban pembayaran tol bagi pengguna jalan tol. Jika dikaitkan dengan definisi konsep kepentingan umum dan jalan tol seperti yang

² Adrian sutedi, **Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal 81

³ Maria S.W. Sumardjono, **Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya**, Kompas, Jakarta, 2008, hal 244

⁴ Adrian Sutedi, *op.cit*, hal 208

telah dijelaskan di atas, apakah dapat dibenarkan bahwa jalan tol dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengkaji makna kepentingan umum terkait dengan pembangunan jalan tol, sehingga penulis mengangkat judul artikel “TINJAUAN YURIDIS PASAL 10 (b) UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI KEPENTINGAN UMUM TERHADAP PEMBANGUNAN JALAN TOL”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, penulis mencoba merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kriteria kepentingan umum dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum?
2. Mengapa pembangunan jalan tol dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum menurut pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum?
3. Bagaimana konsekuensi hukumnya apabila jalan tol itu dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum menurut pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum?

C. Metode

Artikel ini disusun dari penelitian yang dilakukan penulis, dimana jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif yakni suatu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari sisi normatifnya yang objeknya adalah hukum itu sendiri.⁵ Jenis penelitian ini yuridis-normatif karena penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis ketentuan dalam Pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum terhadap Pembangunan Jalan Tol berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Metode pendekatan

⁵ Johnny Ibrahim, **Teori&Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2011, hlm 57

perundang-undangan (Statute Approach) dan pendekatan konsep (conceptual-approach) karena mengkaji ketentuan dalam Pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum terhadap Pembangunan Jalan Tol berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara hirarki dan konseptual. Di dalam penelitian ini terdapat 3 jenis bahan hukum yaitu:

- a. Bahan hukum Primer merupakan bahan hukum yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;
 - c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
 - f) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;
 - g) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan;
 - h) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - i) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum;
 - j) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan;
 - k) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Jalan Tol;
 - l) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan;

- m) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Plekasanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
 - n) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
 - o) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
 - p) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
 - q) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
 - r) Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal, pendapat para sarjana, hasil penelitian ilmiah, serta makalah lain yang berkaitan dengan materi penelitian yaitu konsep kepentingan umum terhadap pembangunan jalan tol.
- c. Bahan Hukum Tersier yang terdiri atas:
- a) Kamus Hukum;
 - b) Kamus Umum Bahasa Indonesia.

Sumber bahan hukum berupa bahan hukum primer, sekunder maupun tersier dalam penelitian ini berasal dari:

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya Malang ;
- b. Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang;

- c. Perpustakaan Umum Kota Malang; dan
- d. Situs-situs internet.

Baik bahan hukum primer maupun sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan melalui studi kepustakaan, baik studi literatur maupun aturan perundang-undangan. Bahan Hukum Primer dan Sekunder juga dikumpulkan dengan cara menelusuri pustaka dan peraturan perundang-undangan melalui media internet kemudian dihubungkan, dikomparasikan secara hirarki sesuai hirarki peraturan perundang-undangan pada pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan kemudian disimpulkan sehingga penulis dapat menyajikan dalam bentuk penulisan yang lebih sistematis untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan sesuai dengan tujuan daripada penulisan skripsi ini.

Kemudian pengolahan bahan hukum yang diperoleh dilakukan dengan cara deskriptif-analitis, yaitu menganalisis bahan hukum dengan cara menentukan isi atau makna konsep hukum secara hirarki pada peraturan perundang-undangan, asas-asas dalam peraturan perundang-undangan dan pendapat para sarjana yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi obyek kajian.

D. Pembahasan

Dalam penelitian ini, peneliti menganalisis lima aspek, yang pertama mengenai politik hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Penulis menganalisis politik hukum dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dengan mengkategorikan pembangunan jalan tol sebagai salah satu kepentingan umum menurut pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum dengan cara melakukan analisis terhadap politik hukum pengadaan tanah dari peraturan perundang-undangan yang lama hingga ke peraturan perundang-undangan yang baru. Berikut tabel mengenai politik hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum:

Tabel 4.1
Politik Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan
Untuk Kepentingan Umum

No.	Variabel	UUPA No. 5/1960	UU No. 20/1961	Inpres No. 9/1973	Permendagri No. 15/1975	Keppres No. 55/1993	Perpres No. 36/2005	Perpres No. 65/2006	UU No. 2/2012	Perpres No. 71/2012
1	Isi Konsideran Menimbang	<p>a. Sebagai dasar untuk mewujudkan keadilan dan kemakmuran bagi rakyat Indonesia;</p> <p>b. Untuk membentuk hukum agraria yang sesuai dengan nilai-nilai bangsa Indonesia;</p> <p>c. Untuk unifikasi hukum agraria;</p> <p>d. Untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak-hak tanah bagi rakyat.</p>	Untuk melaksanakan ketentuan pada pasal 18 UUPA No.5/1960.	Untuk memberi batasan bahwa pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya hanya untuk keperluan kepentingan umum.	Untuk memberikan kemudahan bagi kepentingan pemerintah maupun kepentingan swasta dalam memenuhi kebutuhan tanah terkait pembebasan tanah dan pemberian ganti rugi.	<p>a. Untuk memberi kemudahan dalam perwujudan pembangunan demi kepentingan umum;</p> <p>b. dalam pelaksanaan pengadaan tanah agar tetap menghormati hak-hak atas tanah;</p> <p>c. Dilakukan dengan memperhatikan asas musyawarah.</p>	Untuk mempercepat proses pengadaan tanah dengan tetap memperhatikan hak-hak atas tanah dan menggantikan Keppres.	Untuk lebih memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum.	<p>a. Untuk mewujudkan masyarakat adil, sejahterah dan makmur;</p> <p>b. untuk mewujudkan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil dalam pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum.</p>	Sebagai pelaksanaan dari uu no 2/2012 terutama dalam pendanaan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Sumber : Maria S.W. Sumardjono dan bahan hukum primer, diolah, 2012

Dari tabel di atas, diperoleh kesimpulan bahwa:

- a. pada prinsipnya kebijakan tersebut dibuat hanya untuk mempermudah dan mempercepat Pemerintah dalam melakukan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum;
- b. kebijakan mengenai pengadaan tanah tersebut bertentangan dengan hirarki peraturan perundang-undangan dan mengabaikan *asas lex superior derogate lex inferior*.

Kemudian berkaitan dengan asas-asas dalam pengadaan tanah. Kelemahan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, terutama dalam hal pemberian ganti kerugian fisik saja dan adanya lembaga konsinyasi.

- a. Menurut pasal 33 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:
 - a) Tanah;
 - b) Ruang atas tanah dan bawah tanah;
 - c) Bangunan;
 - d) Tanaman;

- e) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan / atau
- f) Kerugian lain yang dapat dinilai.

Pada penjelasan pasal 33 di atas yang dimaksud dengan kerugian lain yang dapat dinilai adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

Dari penjabaran ketentuan di atas, penulis melakukan penafsiran autentik pada penjelasan pasal 33 yaitu penafsiran yang pasti terhadap arti kata-kata itu sebagaimana yang diberikan oleh Pembentuk Undang-Undang.⁶

Penjelasan pasal 33 di atas dapat ditafsirkan bahwa besarnya nilai ganti kerugian nonfisik yang dialami masyarakat diukur dengan uang oleh Pemerintah. Jika hal tersebut dilakukan maka Penilai dalam menghitung nilai kerugian tersebut harus akurat sehingga tercapai keadilan. Keadilan yang dimaksud menurut Frans Magnis Suseno hendaknya didasarkan pada kemampuan dan kebutuhan setiap orang (keadilan distributif).⁷ Artinya besarnya ganti kerugian tersebut disesuaikan dengan kondisi masing-masing.

Kemudian bentuk kerugian diatur pada pasal 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum meliputi:

- a) Uang;
- b) Tanah pengganti;
- c) Permukiman kembali;
- d) Kepemilikan saham; atau
- e) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Berdasarkan penjelasan pasal 36 tersebut, yang dimaksud bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak adalah gabungan dari dua atau lebih bentuk kerugian sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d. Sehingga dapat disimpulkan ketentuan pada pasal 36 tersebut hanya mengatur mengenai bentuk kerugian fisik saja.

⁶ C. S. T. Kansil, **Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hal 67

⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit*, **Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya**, hal 253

Ketentuan pasal 33 dan 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya. Misalnya Pemerintah memberikan bentuk kerugian berupa uang untuk mengganti kerugian karena kehilangan pekerjaan.

Penulis berpendapat, Pemerintah perlu mempertimbangkan bahwa dana yang diperlukan untuk ganti rugi tersebut cukup besar. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai sumber pendanaan terkait ganti rugi belum tentu mampu mencukupi hal tersebut dalam waktu jangka panjang. Jika kekurangan dana, Pemerintah dimungkinkan untuk meminjam dana pada bank-bank asing. Hal ini mengakibatkan utang piutang Negara semakin banyak.

Maria S.W. Sumardjono berpendapat bahwa alternatif bentuk ganti kerugian yang diberikan dapat berupa penyediaan lapangan kerja pengganti.⁸ Penulis sependapat dengan pendapat dari Maria S.W. Sumardjono, Pemerintah perlu memikirkan alternatif ganti kerugian lain yaitu bentuk ganti kerugian nonfisik untuk mengurangi permasalahan tersebut.

- b. Penafsiran penitipan ganti kerugian pada pasal 42 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak sama dengan ketentuan pada pasal 1404 KUHPerdara, karena pada dasarnya pada pasal 1404 KUHPerdara tersebut penitipan ganti kerugian dilakukan setelah mencapai kesepakatan dan dilakukan karena pihak berpiutang menolak pembayaran. Sedangkan penitipan ganti kerugian yang dimaksud pada pasal 42 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ini terjadi sebelum adanya kesepakatan, dilakukan karena pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak sepakat dengan bentuk kerugian, tidak diketahui keberadaannya, atau objek yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau menjadi jaminan di bank.

⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit*, hal 108

Dari kedua hal tersebut dapat disimpulkan bahwa ketentuan tentang bentuk ganti kerugian dan penitipan ganti kerugian pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bertentangan dengan:

- a) Asas keadilan, ditunjukkan pada bentuk ganti kerugian yang diberikan tidak sesuai dengan kerugian yang dialami rakyat;
- b) Asas kesepakatan, adanya penitipan ganti kerugian di pengadilan menunjukkan bahwa terdapat pemaksaan kehendak dari pemerintah agar rakyat menyetujui bentuk kerugian yang diberikan;
- c) Asas kesejahteraan, karena bertentangan dengan pasal 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia bahwa tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum.

Selanjutnya mengenai kriteria kepentingan umum dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Sebagai gambaran dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 4.2

Kriteria Kepentingan Umum Dalam Berbagai Peraturan Perundang-Undangan

No.	Variabel	UU No. 20/1961	INPRES No. 9/1973	Permendagri No. 15/1975	Keppres No. 55/1993	Perpres No. 36/2005	Perpres No. 65/2006	UU No. 2/2012	Perpres No. 71/2012
1	Definisi Kepentingan Umum	Tidak memberikan definisi mengenai kepentingan umum hanya disebutkan bahwa kepentingan umum itu terdiri dari kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan.	Menjelaskan bahwa kegiatan apa saja yang memenuhi kepentingan umum.	Tidak mendefinisikan kepentingan umum.	Ditujukan untuk seluruh lapisan masyarakat.	Ditujukan untuk sebagian lapisan masyarakat.	Ada batasan kriteria kepentingan umum dengan menyebutkan "akan dimiliki" dan menghilangkan kriteria "tidak digunakan untuk mencari keuntungan".	Dipertegas dengan menyebutkan "digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".	Definisi kepentingan umum tidak ada perubahan dengan definisi kepentingan umum yang ada pada UU No. 2 tahun 2012.
2	Jenis Kegiatan Pembangunan Yang Diklasifikasikan Sebagai Kepentingan Umum	Tidak ada pasal yang memuat tentang jenis kegiatan pembangunan yang diklasifikasikan sebagai kepentingan umum. Hanya memberikan contoh pada penjelasan.	Terdiri dari 13 bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum.	Tidak memberikan klasifikasi kegiatan yang termasuk kepentingan umum.	Ada batasan kriteria kepentingan umum, yaitu dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan dan terdiri dari 14 jenis kegiatan pembangunan.	Tidak ada batasan kriteria kepentingan umum, hanya disebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan terdiri dari 21 jenis kegiatan pembangunan.	Terdiri dari 7 jenis kegiatan.	Tidak ada batasan kriteria kepentingan umum, hanya disebutkan ada 18 jenis kegiatan.	Tidak memuat daftar jenis kegiatan pembangunan.

Sumber: Maria SW Sumardjono dan bahan hukum primer, diolah, 2012

Dari tabel di atas, diperoleh kesimpulan bahwa terjadi pergeseran kriteria kepentingan umum dalam berbagai peraturan perundang-undangan di atas. Ketentuan-ketentuan setelah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan ini tidak memberikan batasan mengenai kriteria kepentingan umum.

Selanjutnya analisis perbandingan kriteria kepentingan umum di indonesia, malaysia dan Vietnam.

Tabel 4.3

Perbandingan Konsep Kepentingan Umum di Indonesia, Malaysia dan Vietnam

No.	Variabel	Indonesia	Malaysia	Vietnam
1	UU Pertanahan	UUPA No. 5/1960 yang hingga saat ini belum pernah diamandemen.	Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Malaysia merujuk pada Undang-Undang (Land Acquisition Act, 1960).	Regulasi pertanahan di Vietnam berdasarkan Land Law 2003 yang diamandemen berkali-kali.
2	Cakupan Kepentingan Umum	Dijelaskan mengenai definisi kepentingan umum dan terdiri dari 18 jenis kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum.	Tidak ada penjelasan mengenai kepentingan umum dan dibatasi dengan 3 jenis kepentingan.	Tidak ada penjelasan mengenai kepentingan umum dan dijabarkan dalam 9 jenis kegiatan yang termasuk kepentingan umum.
3	Proses Pengambilan Tanah	Menghormati hak milik yang merupakan hak asasi.	Rakyat hanya memiliki hak sewa.	Rakyat hanya memiliki hak pakai.
4	Implikasi Dari Proses Pengadaan Tanah	Tidak adil dalam hal ganti rugi.	Pembayaran ganti rugi adil.	Pembayaran ganti rugi adil.

Sumber: *Bernhard Limbong dan bahan hukum primer, diolah, 2012*

Kesimpulan yang dapat diambil dari tabel diatas adalah bahwa kepentingan umum di Indonesia memang sudah diatur sebagai wujud dari pemikiran bahwa harus ada keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi serta tidak mengesampingkan hak-hak masyarakat dan dilihat dari implikasi proses pengadaan tanah, maka dibandingkan dengan Malaysia dan Vietnam, Indonesia lebih buruk karena dalam hal ganti rugi banyak merugikan rakyat.

Selanjutnya analisis perbedaan spesifikasi jalan dengan jalan tol. berikut tabel mengenai perbedaan spesifikasi jalan dengan jalan tol.

Tabel 4.4
Spesifikasi Jalan dan Jalan Tol

No.	Variabel	Jalan	Jalan Tol
1	Sumber Pendanaan	Berasal dari APBN atau APBD yang asalnya dari pajak umum yang dibayarkan oleh masyarakat.	Jalan tol yang tidak layak secara financial dibangun dengan sumber dana yang berasal dari Pemerintah berupa subsidi dan dana pemakai jalan tol. sedangkan jalan tol yang layak secara financial dibangun oleh dana yang sepenuhnya berasal dari dana pemakai jalan tol yang dijematani oleh investor dan perbankan.

Sumber: *bahan hukum primer*, diolah, 2012

Dari tabel di atas, pembangunan jalan tol maka penyelenggaraannya tidak hanya melibatkan Pemerintah tetapi juga pihak swasta. Hal ini juga dijelaskan pada pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum bahwa “pembangunan kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r wajib diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerjasama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta”.

Dengan demikian penulis beranggapan bahwa jalan tol sebagai salah satu jenis kegiatan pembangunan demi kepentingan umum ini mengakibatkan kekaburan makna mengenai kepentingan umum karena tidak nampak perbedaan antara kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah dengan kepentingan umum yang dilakukan oleh pihak swasta.

Selanjutnya analisis konsekuensi hukum apabila jalan tol dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum. Berikut ini tabel tentang konsekuensi hukum apabila jalan tol dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum.

Tabel 4.5

Perbandingan antara Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur

No.	Variabel	UU No. 2/2012	Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 3/ 2012
1	Isi Konsideran Menimbang	a. Untuk melakukan pembangunan sebagai amanat dari pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Untuk menyelenggarakan pembangunan demi kepentingan umum sesuai prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil; c. Untuk menjamin perolehan tanah bagi pelaksanaan pembangunan.	a. Untuk mempercepat penyediaan infrastruktur melalui kerjasama pemerintah dan swasta; b. Untuk mendorong partisipasi swasta, masyarakat, pemerintah dalam pelayanan dan penyelenggaraan sarana dan prasarana.

Sumber: *bahan hukum primer, diolah, 2013*

Jika dianalisis berkaitan dengan tujuan dari pembentukan Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, dilihat secara hirarki maka peraturan ini melanggar amanat yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar konstitusi karena semua kegiatannya termasuk penyelenggaraan jalan tol dibuka peluang bagi swasta untuk turut serta dalam penyelenggaraannya yang pada dasarnya swasta adalah mencari keuntungan. Hal ini merugikan rakyat.

E. Penutup

E.1. Kesimpulan

Kesimpulan berdasarkan penelitian yang telah dilakukan mengenai Tinjauan Yuridis Pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Terhadap Pembangunan Jalan Tol, yaitu sebagai berikut:

1. Kriteria kepentingan umum dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum tidak memberikan batasan mengenai kepentingan umum dengan kepentingan swasta.
2. Pembangunan jalan tol dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum untuk memberikan kemudahan dalam pembangunan infrastruktur. Hal ini terlihat dari politik hukum dan asas-asas yang terkandung dalam peraturan tersebut.
3. konsekuensi hukumnya apabila jalan tol dikategorikan sebagai salah satu kepentingan umum menurut pasal 10 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum maka jalan tol harus dibedakan dengan kepentingan umum yang lain karena ada campur tangan dari swasta dilihat dari segi sumber pendanaan dan penyelenggaraannya

E.2. Saran

Adapun saran-saran yang dapat diberikan berdasarkan penelitian yang telah dilakukan yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu melakukan kajian ulang secara mendasar dan menyeluruh terhadap isi dari regulasi tentang pengadaan tanah yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Terhadap Pembangunan Jalan Tol dikaitkan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republic Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria.
2. Berkaitan dengan pembangunan jalan tol sebagai salah satu kepentingan umum, Penulis mengusulkan untuk dibedakan dari jenis kegiatan pembangunan yang bersifat kepentingan umum sehingga nampak perbedaan antara kepentingan umum dengan kepentingan swasta.

Daftar Pustaka

Buku :

Achmad Rubaie, **Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**, Bayumedia Publishing, Surabaya, 2007.

Adrian Sutedi, **Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.

C. S. T. Kansil, **Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hal 67

Johnny Ibrahim, **Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2011.

Maria S.W. Sumardjono, **Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi**, Kompas, Jakarta, 2006.

Maria S.W. Sumardjono, **Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya**, Kompas, Jakarta, 2008.

Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Jalan Tol.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur